

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS: PROCEDIMIENTO, CONTROL JUDICIAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

Wendy MOLINA ANDRADE

Sumario: 1. Antecedentes y evolución del Derecho Administrativo en Ecuador. 2. El Procedimiento Administrativo en el Ecuador: Avances de su regulación en clave de garantía. 2.1 Actuaciones previas y medidas provisionales de protección. 2.2 Inicio del procedimiento administrativo. 2.3 La prueba en el procedimiento administrativo. 2.4 Potestad resolutoria y terminación del procedimiento administrativo. 3. El control judicial de las actuaciones administrativas a través del proceso contencioso-administrativo. 3.1 La acción de plena jurisdicción o subjetiva. 3.2 La acción de anulación objetiva o por exceso de poder. 3.3 La acción de lesividad. 4. Acciones especiales. 4.1 La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. 4.2 Perspectivas evolutivas del Derecho Administrativo en Ecuador y convergencias globales.

1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR

EL Derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas de orden público que regulan el ejercicio de la función administrativa de los órganos que componen la administración pública, en cuanto a su organización, funcionamiento y a las relaciones jurídicas que se derivan como consecuencia de la actividad de la administración pública con los particulares.

Esta definición es ampliamente aceptada y compartida por la doctrina, pues varios tratadistas en materia administrativa coinciden con ella. Agustín Gordillo, por ejemplo, sostiene que el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas rela-

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

tivas a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de éstos con los particulares (1).

En similar sentido, Ramón Parada expresa que el Derecho Administrativo es aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquellas y otros sujetos (2).

Por su parte, Georges Langrod indica que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del poder ejecutivo, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales (3).

Esta concepción o forma de entender al Derecho Administrativo, surge como una consecuencia lógica del nacimiento del Estado de Derecho y el establecimiento de una sociedad organizada con un gobierno e instituciones públicas que interactúan con las personas o ciudadanos. Este origen, es ratificado por la doctrina, pues se expresa que el Derecho Administrativo «definido como conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares, ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado» (4).

Georges Veddel concuerda con que el origen del Derecho Administrativo está íntimamente relacionado con el nacimiento del Estado y con el establecimiento de una sociedad organizada, dado que, según su criterio, todo país civilizado poseería un Derecho Administrativo, en función que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración (5), es decir, bajo este marco de ideas, el Derecho Administrativo denota organización de la administración pública y sometimiento estricto de las instituciones que la componen y de sus funcionarios al Derecho.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se debe manifestar que el antecedente más relevante del surgimiento del Derecho Administrativo es la Revolución Francesa de 1789 que introdujo el concepto de Estado de Derecho, el establecimiento de una estructura institucional organizada, y la idea que el poder debe estar limitada por la Ley a fin de salvaguardar los derechos de las personas; y, así, evitar el cometimiento de actos arbitrarios, entendiéndose, por tal motivo, al Derecho Administrativo, desde sus orígenes, como una garantía de las personas frente al poder estatal que impide los excesos en que pudiese incurrir la administración pública.

En efecto, como bien lo indican los expertos en la rama administrativa, el origen del Derecho Administrativo indiscutiblemente está vinculado al establecimiento de un Estado de Derecho, que coincide con la Revolución Francesa y los años inmediatamente siguientes a ella (6), se trata, por lo tanto, del sometimiento de

(1) GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Astrea: Buenos Aires, 2013, 227-229

(2) PARADA, Ramón, *Concepto y Fuentes del Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2012, 11.

(3) LANGROD, Georges, *Tratado de la Ciencia Administrativa*, Escuela Nacional de Administración Pública: Madrid, 1973, 135.

(4) GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Astrea: Buenos Aires, 2013, 227-229.

(5) GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Astrea: Buenos Aires, 2013, 10.

(6) PAREJO ALFONSO, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 2009, 120.

todos las personas al derecho, pero no solo de los particulares, sino también de sus gobernantes y de toda autoridad pública, es decir, todo el aparato estatal ya no podría actuar con total arbitrio como lo hacía antes, sino que ahora estará sometido y deberá actuar según los lineamientos que la ley permita (7).

A este propósito, es pertinente recordar, como un antecedente relevante de la época, que el Derecho Administrativo en Francia se materializó a través del Consejo de Estado, al cual se le otorgó jurisdicción administrativa para resolver los reclamos propuestos en contra de las decisiones dictadas por los órganos de la administración pública. Así, Luciano Parejo, al referirse a este órgano administrativo expresa que el Consejo de Estado ejerce dos funciones: La primera, es el supremo órgano consultivo del gobierno, por lo que, tiene el deber de ser consultado fundamentalmente para la preparación de los proyectos de ley; y, la segunda, es el juez administrativo supremo, por lo que, en su función de jurisdicción administrativa, es la última instancia para la resolución de recursos dirigidos en contra de las decisiones de autoridades públicas (8). Así, resulta evidente que en sus inicios el derecho administrativo en Francia básicamente se sustentaba en la actuación del Consejo de Estado.

En el Ecuador, el derecho administrativo en los primeros años de la república estuvo ampliamente influenciado de la legislación española. Un antecedente importante del derecho español que incidió en los países hispanoamericanos como Ecuador y que cabe resaltar es la Ley de Procedimiento Administrativo de 1889, en la cual se reconocía la necesidad de que la función administrativa exprese su voluntad, a través de un procedimiento similar que el poder judicial y el poder legislativo (9). En el Derecho español, el legislador también se ocupó del control de la actividad jurídica de la administración, mediante garantías formales en el funcionamiento del poder público, respecto de todos los procedimientos en donde los particulares, soliciten algo o pudieren verse afectados en sus derechos (10). Estas ideas, principios y normas se extendieron a los países hispanoamericanos e influenciaron en los primeros antecedentes en materia administrativa que se expidieron en el Ecuador.

La Constitución de 1830 con la que se fundó la República del Ecuador, reconoció al Consejo de Estado y esta institución permitió la génesis de la justicia administrativa en el país. Dicho consejo tenía la función de consulta para los asuntos de interés de la administración pública. De este modo el organismo fue reconocido en las constituciones que se promulgaron con posterioridad, es por ello que, el Consejo de Estado es el antecedente más trascendente en los primeros años de la República del Ecuador.

Posteriormente, el 20 de agosto de 1960, en el Ecuador se promulgó la Ley de Régimen Administrativo que significó el establecimiento incipiente de un procedi-

(7) RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *La explicación histórica del Derecho Administrativo, en Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México: México D. F, 2005.

(8) CARRILLO, Juan, «Consideraciones en torno al bicentenario del consejo de estado francés 1799-1999», *Revista de Administración Pública* núm. 153, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, 521.

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de 1992», *Revista de Administración Pública*, 1993, 205-219.

(10) VAQUER, Marcos, «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel: España, 2016, 22.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

miento administrativo; y, además, esta Ley ratificó la existencia del Consejo de Estado y el otorgamiento de las competencias en materia administrativa.

Ahora bien, pese a lo manifestado en el párrafo anterior, el establecimiento en el Ecuador de una legislación específica en materia administrativa en realidad es reciente, se desarrolló a partir de la promulgación de importantes cuerpos legales como: a. La Ley de Modernización del Estado de 1993; b. El Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva de 1994; c. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008; d. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010; y, e. El Código Orgánico Administrativo que es la norma más reciente y con mayor trascendencia en el área administrativa, que inclusive dispuso varias derogatorias.

Una norma jurídica con disposiciones específicas en cuanto a la función administrativa de la administración pública y el procedimiento, se plasmó en la Ley de Modernización del Estado que fue promulgada en el Registro Oficial núm. 349 de 31 de diciembre de 1993. Este cuerpo legal, en esencia, estuvo dirigido a regular la actuación de las entidades, organismos y dependencias del Estado, con la finalidad de incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado ecuatoriano.

El origen de esta Ley se debió, entre otras cosas, a la fuerte crítica formulada respecto a falta de capacidad del Estado y sus instituciones para administrar y prestar servicios públicos con eficiencia y calidad. A este respecto, Fabián Jaramillo sostiene que en los gobiernos neoliberales se puso en duda el papel empresarial del Estado, de su capacidad para administrar con eficiencia y honestidad las empresas públicas y de su aptitud para operar la prestación de servicios públicos con calidad. Se debatió respecto de los costos económicos que representaban mantener organizaciones empresariales ineficientes, muchas de las cuales habían caído en manos de sindicalistas inescrupulosos preocupados únicamente por incrementar los salarios, las prebendas económicas, canonjías y los beneficios sociales laborales, en vez de preocuparse por elevar la producción, la productividad o por mejorar la atención y la calidad en la prestación de los servicios y en la provisión de bienes públicos (11).

Con este antecedente, el objeto de esta ley evidentemente fue amplio y diverso y estuvo dirigido a combatir y solucionar tal problemática. Pablo Zambrano, refiriéndose a la Ley de Modernización menciona que el objeto de la ley es sumamente extenso, puesto que se pretende racionalizar y volver eficiente la acción administrativa del Estado; fomentar procesos de descentralización, desconcentración y simplificación, del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales; la prestación de servicios públicos a través de la iniciativa privada a través de la desmonopolización y delegación de ciertas actividades; y la enajenación o venta de la participación del Estado en empresas estatales (12).

Como se puede apreciar el objeto de la Ley es esencialmente de naturaleza administrativa y su expedición constituye uno de los primeros antecedentes en Ecuador de una legislación específica en materia administrativa. Cabe resaltar,

(11) JARAMILLO VILLA, Fabián, *Análisis Crítico del Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en el Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, 2011, 34.

(12) ZAMBRANO ALBUJA, Pablo, «La Solución de Conflictos de los Contratos de Concesión a partir de la expedición de la Ley de Modernización del Estado en el Ecuador», Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, 2006, 14.

como un aporte importante de esta norma jurídica, el establecimiento de un procedimiento administrativo, por el cual, se reconoce asuntos sustancialmente importantes, tales como el derecho de petición que asiste a los administrados para formular reclamaciones ante los órganos que componen la administración pública para exigir sus derechos, así como también, la obligación legal que recae sobre administración pública para resolver los reclamos o peticiones dentro de un plazo perentorio de quince días bajo el apercibimiento de aplicarse el silencio administrativo.

Un año después de haberse promulgado la Ley de Modernización, se expidió otra norma jurídica de naturaleza administrativa denominada Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, el cual fue expedido mediante Decreto Ejecutivo núm. 1634 publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial núm. 411 de 31 de marzo de 1994. Este estatuto es una norma jurídica aplicable estrictamente a las instituciones que forman parte de la Función Ejecutiva, pues tiene por objeto regular la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva.

El estatuto no tiene la jerarquía de una Ley, pues ostenta simplemente la calidad un Reglamento, esto, se produce en consideración a que la Constitución de 1984, vigente al momento de su expedición, determinaba la posibilidad para que el Presidente de la República emitiera los denominados Decreto-Ley (13). No obstante, a pesar de no ser una Ley, constituye una norma jurídica importante que debe ser considerada como un aporte relevante para el Derecho Administrativo en Ecuador.

El cuerpo normativo citado, específicamente, está destinado a regular la función administrativa de los órganos que componen el poder ejecutivo. El estatuto contribuyó a fortalecer el derecho administrativo en el Ecuador, puesto que, además de establecer un procedimiento administrativo, determina las formas de materialización de la actuación jurídica de la administración pública, distinguiendo los actos administrativos, los actos de simple administración, los contratos administrativos, los hechos administrativos y los actos normativos de naturaleza administrativa.

Después de la expedición del Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva en 1994, transcurrieron varios años sin que se dictase otra norma jurídica de carácter eminentemente administrativo en Ecuador, el 4 de agosto de 2008, en que en el Registro Oficial Suplemento núm. 395 se expide la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que derogó la codificación de la Ley de Contratación Pública del 2001, y fue destinada a regular la actuación de la administración en cuanto los procesos de contratación pública que realice con los particulares o ciudadanos.

El objeto de la Ley es establecer el Sistema Nacional de Contratación Pública y determinar los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen las instituciones que componen el sector público.

(13) ESCOBAR MUÑOZ, Eduardo Rodrigo, *La inaplicabilidad del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) en los procesos de impugnación de los Actos Administrativos de las Empresas Públicas creadas por Decreto Ejecutivo*, Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, 2014, 29.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

El sistema de compras públicas es el conjunto de políticas, normas, principios, procedimientos, actores y prácticas relativos a las diferentes fases del proceso de contratación pública; mediante el cual se posibilita lo siguiente: a. La definición de requerimientos y programación de la compra; b. Los procedimientos de selección de proveedores y adjudicación del contrato; y, c. La ejecución y gestión del contrato (14).

Siendo así, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública contribuye al derecho administrativo, porque instituye un procedimiento de contratación encaminado a regular la actividad de la administración en cuanto a la contratación y a la relación jurídica que de esta actividad se genera con los particulares, quienes participan en calidad de contratistas, es decir, representa un aporte en cuanto a los contratos administrativos y a la relación jurídica de la administración con el administrado.

El 19 de octubre de 2010, en el Registro Oficial Suplemento núm. 303, se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, como una norma jurídica aplicable a los gobiernos seccionales (Gobiernos Autónomos Descentralizados). El código es una norma extensa y establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Una parte esencial de este código que significa una contribución para el derecho administrativo en Ecuador es el establecimiento de todo un capítulo que contiene disposiciones que regulan la actividad jurídica de las administraciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de los procedimientos administrativos, es decir, en esta norma se estableció el procedimiento administrativo que regulaba la actuación de toda la administración pública seccional.

Del relato que antecede, se observa que en el Ecuador las disposiciones jurídicas atinentes al derecho administrativo se encontraban dispersas en una multiplicidad de cuerpos legales. La actividad administrativa estaba regulada por todo un conjunto de normas jurídicas que, al entrándose en diferentes cuerpos normativos, ocasionaba que los órganos de la administración pública, en la práctica, tengan, cada uno, su propio procedimiento, determinado por la Ley que les resultaba aplicable, no existiendo, por esta razón, uniformidad en los procedimientos.

Por tal motivo, el 7 de julio de 2017, en el Registro Oficial Suplemento núm. 31, para evitar esta dispersión de normas en materia administrativa y establecer un procedimiento administrativo uniforme, se publicó el Código Orgánico Administrativo en el cual se regula la actividad jurídica, los procedimientos administrativos común y especiales, los procedimientos sancionatorios y la responsabilidad extracontractual del Estado en todas las Funciones y organismos del Estado, es decir, con la expedición de este código se instituyó una normativa con rango de

(14) PEÑA AYALA, Santiago, *Análisis del Marco Legal de Compras Públicas en Ecuador: Oportunidades y Barreras para la incorporación de criterios sostenibles*, Corporación de Estudios, Quito, 2016, 6.

ley orgánica que recogió en un solo cuerpo legal todas las cuestiones atinentes al procedimiento administrativo, aplicable a todos los órganos que componen la administración pública.

La reciente norma jurídica en materia administrativa proporciona a los diferentes órganos del sector público disposiciones jurídicas modernas que dotan de uniformidad y orden a la actividad de las entidades públicas. El Código Orgánico Administrativo, está compuesto por cuatro libros que versan específicamente sobre la actividad jurídica y los procedimientos administrativos de los órganos del sector público. El Libro I, se encuentra destinado a las personas y las administraciones públicas. El Libro II, versa respecto al procedimiento administrativo común. El Libro III, reglamenta a los procedimientos especiales como son: el sancionador y el de ejecución de la coactiva. Finalmente, el último Libro, está destinado a regular la responsabilidad extracontractual del Estado. Por esta razón se puede sostener que el Código Orgánico Administrativo es una norma jurídica integral en materia administrativa.

Sobre la base de antecedentes citados, se observa que el derecho administrativo, desde sus inicios, aparece como una suerte de garantía de los ciudadanos frente al Estado. Una garantía que asegura que las actuaciones de la administración pública van a estar regladas por normas jurídicas previamente establecidas, de tal manera que la función administrativa se desarrollará de manera ordenada, respetando los derechos de los ciudadanos, quienes, tienen la posibilidad reclamar y hacer valer sus derechos cuando se han visto afectados por hechos que incumben a la administración pública.

Por otra parte, también se verifica que en el Ecuador han existido varias normas jurídicas tendientes a regular materia administrativa, no obstante, el orden jurídico administrativo del país estuvo caracterizado por la multiplicidad de cuerpos jurídicos que contenían de manera dispersa el derecho administrativo ecuatoriano, causando que no exista uniformidad y confusión, situación que en gran medida ha sido superada con la expedición de un código que ostenta el rango de ley orgánica y que unifica la disposiciones de todos estos cuerpos normativos en un solo cuerpo legal que guía la actuación de los órganos que integran el sector público.

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR: AVANCES DE SU REGULACIÓN EN CLAVE DE GARANTÍA

El procedimiento administrativo puede ser definido como el conjunto de actos previamente establecidos por el ordenamiento jurídico que ejecuta la administración pública para expresar su voluntad a través de una resolución manifestada en un acto administrativo. A este respecto, Roberto Dromi señala que el procedimiento administrativo es el conducto por el que transita en términos de derecho la actuación administrativa, en cuanto se integra con el conjunto de reglas para la preparación, formación, control, e impugnación de la voluntad administrativa (15).

(15) DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2014, 338

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Por otro lado, Marco Morales aludiendo al procedimiento administrativo indica que la actividad coordinada a un fin se denomina procedimiento que en el ámbito jurídico se compone de una sucesión concatenada de actos, a la cual el ordenamiento jurídico le confiere determinados efectos. Es el conjunto de actos concatenados y yuxtapuestos, que de manera coordinada se orientan a garantizar al ciudadano la vigencia de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, es lo que se denomina también Justicia Administrativa o procedimiento administrativo (16).

Juan Carlos Cassagne, concibe al procedimiento administrativo como un instrumento de control de la legitimidad en el que incluye legalidad y razonabilidad o justicia, así como del acierto de los actos en relación con el interés público o bien común que es el fin de que la Administración persigue (17).

Maurer Hartmut, señala que el procedimiento administrativo puede definirse como cualquier actividad de la Administración encaminada a la adopción de una decisión, a la aplicación de una medida de otro tipo o a la conclusión de un convenio. Esto incluye, dependiendo del tipo de forma de actuación de que se trate (reglamentos, actos administrativos, declaraciones de voluntad de Derecho privado, actividad material de la Administración, convenios, órdenes de régimen interno, auxilio administrativo, etc.) (18).

En las definiciones citadas, se advierten rasgos coincidentes que caracterizan la al procedimiento administrativo. Por una parte, se observa una característica formal del procedimiento, consistente en el conjunto de actos reglados que deben ser practicados por la administración a fin de llegar a un fin que puede ser expresado a través de una resolución contenida en un acto administrativo; y, por otra parte, se verifica un asunto sustancial, por el cual se concibe al procedimiento administrativo como un derecho y una garantía de las personas o ciudadanos destinada a asegurar la vigencia de sus derechos subjetivos o intereses legítimos ante la propia administración pública (19).

El procedimiento administrativo en el Ecuador está regulado por el Código Orgánico Administrativo y se compone de tres fases claramente definidas que son: a. Inicio del procedimiento administrativo; b. Práctica de prueba; y, c. Terminación del procedimiento administrativo y ejecución. Sin embargo, previo a la iniciación del procedimiento, se prevé la posibilidad de que se realicen actuaciones previas y se ordenen medidas provisionales de protección tendientes a asegurar la eficacia del procedimiento.

2.1 ACTUACIONES PREVIAS Y MEDIDAS PROVISIONALES DE PROTECCIÓN

Antes del inicio del procedimiento administrativo, se pueden realizar actuaciones previas de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Administrativo. Las actuaciones previas tienen como finalidad el conocer las circunstancias del

(16) MORALES, Marco, *Manual de derecho procesal administrativo*, CEP: Quito, 2011, 43.

(17) CASSAGNE, Juan, *Derecho administrativo*, Palestra: Lima, 2010.

(18) HARTMUT, Maurer, *Derecho Administrativo*, 17.^a ed., Madrid: Marcial Pons, 2011, 471.

(19) RIVERO ORTEGA, Ricardo, «La codificación del procedimiento administrativo en América Latina: un hito más (Paraguay)», *Revista de Administración Pública*, 214, 279-292, 2021.

caso concreto, para determinar si los hechos sustentan la conveniencia o no de iniciar el respectivo procedimiento administrativo.

Las denominadas actuaciones previas pueden activarse a petición de parte interesada o de oficio por parte de la propia administración pública y proceden en todos aquellos casos en los que se pretenda iniciar un procedimiento administrativo destinado a determinar responsabilidades, así como también, en el procedimiento administrativo sancionador.

Siendo específicas, las actuaciones previas comprenden el conjunto de actividades de investigación, averiguación, auditoría o inspección, ordenadas por la autoridad administrativa competente y que tienen por objeto por una parte, determinar con claridad y precisión los hechos que son susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo; y, por otra parte, la identificación de la persona o personas que puedan resultar responsables, así como también, determinar cualquier otra circunstancia relevante para el procedimiento.

Una vez realizada la petición de una actuación previa por la parte interesada o impulsadas de oficio por la misma administración, se procede a efectuar la respectiva investigación, auditoría o inspección de los hechos controvertidos, en virtud de los cuales, de encontrar mérito, se iniciará un procedimiento administrativo posterior. Como conclusión de estas actividades, la administración pública a través del funcionario competente deberá emitir un informe en el que se establezcan los hallazgos encontrados. Este informe debe ser puesto en conocimiento de la persona interesada, para que manifieste su criterio en relación con los documentos y los hallazgos preliminares. En caso de que las actuaciones previas hayan encontrado hallazgos que pudieren servir como prueba en el respectivo procedimiento administrativo tal situación será puesta en consideración del interesado.

Las actuaciones previas culminan con la emisión del informe citado, luego de lo cual, la administración pública deberá tomar la decisión de si inicia o no el correspondiente procedimiento administrativo. Esta decisión, en cuanto al inicio del procedimiento debe adoptarse en un plazo máximo de seis meses contados a partir del acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, pues caso contrario caduca el ejercicio de la potestad pública sancionadora, determinadora o de cualquier otra naturaleza conferida a la administración pública.

Es sustancial también señalar que el Código Orgánico Administrativo contempla la posibilidad de adoptar medidas cautelares, llamadas medidas provisionales de protección que consisten en el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar, la clausura de establecimientos, la suspensión de la actividad, el retiro de productos, documentos u otros bienes, el desalojo de personas, las limitaciones o restricciones de acceso, así como otras que pudieren estar previstas en la ley.

Las medidas provisionales de protección, previo al inicio del procedimiento administrativo, pueden ser ordenadas por el órgano administrativo competente, cuando la ley lo permita, a petición de la parte interesada o de oficio, en tanto se puedan verificar la convergencia de varias condiciones como son: a. Que se trate de una medida urgente, es decir, de una medida que no puede esperar, dado que los hechos requieren ser atendidos con inmediatez; b. Que sea necesaria y proporcionada; y, c. Que la motivación no se fundamente en meras afirmaciones, esto es, que exista evidencia que permita generar una convicción razonada en la autoridad del porque ordenar la medida.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Como se mencionó anteriormente, las medidas provisionales de protección son previas a la iniciación del respectivo procedimiento administrativo, en tal virtud, serán confirmadas, modificadas o levantadas, cuando la administración pública adopte la decisión de iniciar el correspondiente procedimiento administrativo. En caso de que la autoridad pública decida no iniciar el procedimiento o cuando no se haya iniciado dentro del término de diez días desde la adopción de la medida provisional de protección ésta automáticamente quedará sin efecto.

2.2 INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo, puede estar o no, precedido de actuaciones previas y medidas provisionales de protección, conforme se explicó en el acápite anterior. Sin embargo, el procedimiento en sí mismo se inicia por solicitud formulada por la parte interesada o de oficio cuando es impulsado por parte de la propia administración pública.

Si el procedimiento administrativo se inicia en virtud de la solicitud formulada por la parte interesada, éste obedecerá a una denuncia presentada por un particular, mediante la cual, pondrá en conocimiento del órgano administrativo competente, la existencia de un hecho que tiene mérito para la actuación de la administración pública.

La iniciación del procedimiento por denuncia presentada por un particular guarda relación con el derecho de petición que asiste al ciudadano que, a su vez, se configura en una garantía frente al Estado para formular reclamaciones ante la administración tendiente a tutelar derechos subjetivos o intereses legítimos de las personas.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas, estableciendo, con este reconocimiento, un derecho y a la vez una garantía frente a posibles actos arbitrarios o excesos en que podría incurrir la administración.

Doctrinariamente se destaca que el derecho de petición es un verdadero derecho político, y al estructurarse constitucionalmente, faculta a toda persona en forma individual y/o colectiva, para concurrir ante cualquier autoridad, solicitando de ella su actuación en general o el reconocimiento de un derecho de carácter subjetivo (20). El derecho de petición, en tal sentido, es sustancial en un Estado democrático pues faculta al ciudadano a requerir del poder público respuesta y solución a situaciones que afecten sus derechos.

Patricio Cordero expresa que el derecho de petición consiste en la facultad concedida a las personas de llamar la atención o poner en actividad a las autoridades públicas sobre un asunto determinado o una situación particular. Tiene por objeto reclamar un acto, positivo y determinado, que pertenece a la competencia jurídica de la autoridad pública» (21).

(20) BULLA, Jairo, *Derecho de Petición*, Ediciones Nueva Jurídica: Bogotá, 2012, 27.

(21) CORDERO ORDÓÑEZ, Patricio. *El Silencio Administrativo*, Editorial El Conejo: Quito, 2009, 23.

El derecho de petición es si mismo es un derecho constitucional básico del ciudadano frente al poder estatal que le permite acudir con solicitudes o reclamaciones concretas ante la autoridad pública a fin de tener una respuesta o resolución motivada por parte de la administración, es decir, es parte fundamental del procedimiento administrativo o más bien dicho es parte de un debido procedimiento administrativo.

Así como se prevé la facultad del administrado para ejercer su derecho de petición y solicitar a la autoridad pública el inicio de un procedimiento, el Código Orgánico Administrativo también reconoce un amplio campo de acción para que la autoridad administrativa pueda de oficio activar el inicio del procedimiento, pues se reconocen varias formas en que la administración puede impulsarlo. Así tenemos que, entre los mecanismos que se pueden emplear para la activación del procedimiento, están: a. La iniciativa propia, b. La orden superior; y, c. La petición razonada.

El primer mecanismo para impulsar de oficio el inicio de un procedimiento administrativo es la iniciativa propia que se verifica como consecuencia del conocimiento directo o indirecto de conductas o hechos susceptibles de ser sometidos a un procedimiento por parte del órgano administrativo competente, debido a los cuales decide activar el correspondiente procedimiento administrativo.

Del mismo modo, el procedimiento puede ser iniciado por orden superior, en el supuesto en que el inicio del procedimiento resulte como consecuencia de la disposición emitida por un órgano administrativo jerárquicamente superior que tenga conocimiento de hechos que justifiquen el establecimiento de un procedimiento administrativo.

Finalmente, la petición razonada es la propuesta de inicio del procedimiento realizada por cualquier órgano administrativo que, a pesar de no tener la competencia para iniciarlo, tiene conocimiento de hechos que ameritan la determinación de un procedimiento por parte del órgano que si tiene competencia para iniciarlo.

Con respecto al inicio de oficio del procedimiento, Agustín Gordillo enfatiza que se tratará generalmente de alguna irregularidad que un organismo técnico estima haber encontrado en las obras efectuadas por un contratista, o en el comercio o industria de algún particular, o en la forma de cumplirse una concesión de servicios públicos, etc. En tales hipótesis, debe darse traslado del informe técnico que señala la irregularidad a la empresa o individuo interesado, a fin de que haga su descargo y eventualmente produzca la prueba de que quiera valerse para refutar los hechos observados por el técnico (22).

En virtud de lo expuesto, resulta evidente que el Código Orgánico Administrativo ha conferido de manera amplia la potestad a la autoridad administrativa, para, en caso de tener conocimiento de hechos con mérito, inicie el respectivo procedimiento administrativo, lo cual, significa que cualquier órgano, institución o entidad que conforma el sector público, ante el conocimiento de hechos controvertidos, pueda iniciar por sí mismo el correspondiente procedimiento cuando es competente para aquello; o, en su defecto, solicitar al órgano competente el inicio del procedimiento, cuando no está revestido de esta competencia.

(22) GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Astrea: Buenos Aires, 2013, 228.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Con el inicio del procedimiento administrativo, la autoridad puede ordenar la práctica de varias medidas cautelares, esto, siempre y cuando existan los elementos de juicio suficientes para disponerlas. Entre otras, la autoridad puede ordenar medidas cautelares como el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar, la clausura de establecimientos, la suspensión de la actividad, el retiro de productos, documentos u otros bienes, el desalojo de personas, las limitaciones o restricciones de acceso.

Las medidas cautelares citadas deben ser proporcionales y oportunas y su objeto consiste en asegurar la eficacia de la resolución a la que arribe la administración pública luego de agotar el respectivo procedimiento. Las medidas cautelares que se ordenen pueden ser modificadas o incluso revocadas, durante la tramitación del procedimiento, en virtud de circunstancias que lo justifiquen o de situaciones imprevistas o que no pudieron ser consideradas en el momento de la adopción de la medida cautelar.

2.3 LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Una vez iniciado el procedimiento administrativo, la autoridad puede disponer la práctica de la prueba a fin de esclarecer los hechos que son motivo del procedimiento. La prueba es parte del debido proceso y consiste en el conjunto de actividades dirigidas a comprobar la existencia, veracidad o falsedad de los hechos que motivan el procedimiento administrativo, a fin de que la administración arribe a una decisión motivada que resuelva una controversia administrativa concreta.

Según el criterio de González, la prueba es una actividad procesal encaminada a demostrar la exactitud o la inexactitud de determinados hechos que han de servir de fundamento para una decisión (23), es decir, la prueba es un asunto estrictamente procesal y decisivo dentro de un procedimiento, pues a través de ella se acreditan o no los hechos en virtud de los cuales se entabló el procedimiento administrativo y en razón de los que la administración pública expresará su voluntad y emitirá su decisión.

Por otra parte, Hugo Alsina indica que la prueba consiste en toda esa actividad o ese conjunto de actividades tendientes a acopiar el material de conocimiento que va a necesitar el juez para decidir, constituye una carga para las partes, en plural; y esa actividad de acopio de material de hechos, de pruebas, que constituye esa carga para las partes, va a condicionar al juez, quien en su decisión no puede referirse a otros hechos distintos que a los acumulados, probados y alegados por las partes (24), si bien, esta definición se encuentra formulada en virtud del proceso judicial, existen varios elementos que son coincidentes con la jurisdicción administrativa y aplicables al procedimiento en dicha materia como son los asuntos concernientes a la carga de la prueba y en cuanto a la prueba como condición fundamental para la resolución de la administración

Jeremy Bentham, refiriéndose a la prueba expresa que en el más amplio sentido de la palabra se entiende por tal un hecho supuestamente verdadero que se pre-

(23) GONZÁLEZ PÉREA, Julio, *El Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1964, 466.

(24) ALSINA, Hugo, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Buenos Aires, 1958, 253.

sume debe servir de motivo de credibilidad respecto a la existencia o inexistencia de otro hecho. En ese sentido toda prueba comprende al menos dos hechos distintos: uno, que puede llamarse hecho principal, o sea aquel cuya existencia o inexistencia, se trata de probar y otro, denominado hecho probatorio, el cual se emplea para afirmar la negativa o afirmativa del hecho principal. Por tanto, toda decisión fundada en una prueba se actúa por vía de conclusión: dado tal hecho, se llega a la conclusión de la existencia de tal otro (25).

En definitiva, la prueba se puede definir como la actividad que ejecutan las partes encaminadas a conseguir la percepción y persuasión de la autoridad administrativa competente, respecto de aquellos hechos alegados oportunamente en el procedimiento (26).

Por lo general, la carga procesal de la prueba recae en el particular, sin embargo, cuando producto del procedimiento se pudiere generar su responsabilidad, la carga de la prueba asiste a la administración pública, ya que rige el principio de la oficialidad e instrucción, lo que impone esta carga a la administración (27) y, de tal modo, se concreta la función de cooperación de la administración hacia el administrado (28).

El Código Orgánico Administrativo respecto de este tema señala que la prueba deberá referirse estrictamente a los hechos controvertidos. En aquel supuesto en que la situación jurídica de la persona interesada pueda ser agravada con la resolución de la administración pública y en particular, cuando se trata del ejercicio de potestades sancionadoras o de determinación de responsabilidades de la persona interesada, la carga de la prueba le corresponde a la administración pública. En todos los demás casos la carga de la prueba le corresponde a la persona interesada.

La prueba en el procedimiento administrativo puede ser aportada en la primera comparecencia y debe ser anunciada a fin de garantizar el derecho a la defensa y la contradicción, de tal manera que la prueba que no se anuncie oportunamente, no puede introducirse al procedimiento ni debe ser considerada por la autoridad administrativa que conduzca el proceso.

La legislación ecuatoriana con relación al ejercicio de la contradicción menciona que la prueba aportada por la administración pública únicamente tendrá valor, si la persona interesada ha tenido la oportunidad de contradecirla en el procedimiento administrativo. Para este propósito la práctica de las diligencias dispuestas por la administración pública deberá ser notificada obligatoriamente a la persona interesada a fin de que ejerza su derecho de defensa y se lleve a debido procedimiento administrativo.

En definitiva, cabe mencionar que la prueba es un aspecto sustancial del debido procedimiento administrativo, esta debe ser anunciada en el momento oportuno y practicada durante el periodo probatorio dispuesto por la autoridad administrati-

(25) BENTHAM, Jeremy, «Tratados de las pruebas judiciales», *Serie Clásicos del Derecho Probatorio*, vol. 1, Editorial Jurídica Universitaria S. A., México, 2004, 8.

(26) PITA GRANDAL, Ana María, «Aproximación de la Prueba en el Procedimiento de Gestión Tributaria», en *El Tributo y su aplicación perspectivas para el siglo XXI*, Editorial Marcial Pons: Madrid, 2008, 1410.

(27) FRARE, Hugo, «Cuestiones en derredor del principio de oficialidad. ¿Concepto formal o sustantivo del Derecho Administrativo?», *RAP*, 11-29

(28) SOHMIDT, Assman, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons: Madrid, 2003, 319-320.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

va. La carga de prueba corresponde a la persona interesada, no obstante, si se tratase de hechos que pudieren ocasionar la responsabilidad, la carga de la prueba asiste a la administración. El objeto de la prueba es acreditar la existencia, veracidad o falsedad de hechos a fin de que la autoridad forme su convicción y emita su decisión.

2.4 POTESTAD RESOLUTORIA Y TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo puede terminar de diversas formas que no requieren necesariamente, en todos los casos, de una decisión o resolución de fondo por parte de la administración pública respecto de los hechos controvertidos. Según la legislación ecuatoriana, el procedimiento administrativo puede culminar por: a. Acto administrativo, b. Silencio administrativo, c. Desistimiento, d. Abandono, e. Caducidad, f. Imposibilidad material de continuar con el procedimiento administrativo y g. Terminación convencional.

La forma común y normal en que un procedimiento administrativo termina es con la emisión de una resolución por parte de la administración pública, expresada a través de un acto administrativo que decide sobre los hechos puestos en conocimiento de la autoridad pública y respecto a la procedencia o no de la pretensión deducida por la parte interesada, por tal motivo, el acto administrativo constituye la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa por parte de un órgano público que produce efectos jurídicos individuales o generales, y que se agota con su cumplimiento y de forma directa.

Sumado a lo dicho, es pertinente hacer referencia al criterio esgrimido por García de Enterría y Ramón Fernández, quienes al tratar el acto administrativo sostienen que es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria (29).

Roberto Dromi con una acepción mucha más amplia de acto administrativo señala que todo el obrar jurídico administrativo es acto administrativo (30). No obstante, en el presente caso, cuando se alude al acto administrativo, se debe entenderlo como la expresión de voluntad de la administración destinada a resolver un asunto en materia administrativa, luego haber agotado previamente el debido procedimiento.

Dentro de este marco, cabe mencionar que el contenido del acto administrativo concebido como la expresión de voluntad de la administración que termina el procedimiento, debe analizar los hechos, valorar la prueba, enunciar la normativa aplicable y, lógicamente, expresar la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión de la persona interesada.

Una cuestión relevante que prevé el Código Orgánico Administrativo en relación al acto administrativo como una forma de terminar el procedimiento, es la

(29) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson Civitas: Madrid, 2004, 249.

(30) DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 2001, 143.

posibilidad que la administración pública, en caso de emergencia, pueda resolver sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, para que esto suceda deben verificarse una situación de emergencia real en referencia a acontecimientos catastróficos, la continuidad en la provisión de los servicios públicos, situaciones que supongan grave peligro para las personas o el ambiente o de necesidades que afecten el orden interno o la defensa nacional, debidamente motivada. Este acto administrativo contendrá la determinación de la causal y su motivación, observando en todo caso los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad. Cuando el acto administrativo en situaciones de emergencia de algún modo afecte derechos individuales, la Administración requerirá autorización judicial que, de ser concedida, fijará los límites materiales y temporales.

Otra forma de terminar el procedimiento es mediante el silencio administrativo, el cual, debe ser entendido como un efecto jurídico de la voluntad de la Administración Pública que la ley prescribe ante su inacción frente a un ejercicio del derecho de petición. En efecto, el silencio administrativo procede ante la falta de pronunciamiento de la administración dentro de un término perentorio previsto previamente por la Ley, respecto de una petición concreta formulada oportunamente.

El término en Ecuador para que opere el silencio administrativo es de treinta días contados a partir de que el interesado presentó su solicitud o reclamo a la administración. De este modo, si la entidad pública omitió emitir el pronunciamiento correspondiente dentro de este término fatal, el ordenamiento jurídico dispone que la respuesta o pronunciamiento de la administración debe entenderse como positiva, en razón de lo cual, se genera el denominado acto administrativo presunto que es considerado como un título de ejecución que puede ejecutarse en sede judicial.

El procedimiento administrativo también puede finalizar por desistimiento presentado por la persona interesada, siempre y cuando, no esté prohibido por Ley y cumpla con los respectivos requisitos. Siguiendo el criterio de Juan Monroy se debe manifestar que el desistimiento es el acto jurídico procesal por el que, a solicitud de una de las partes, se eliminan los efectos jurídicos de un proceso, de algún acto jurídico procesal realizado en su interior, o de la pretensión procesal (31), es decir, el desistimiento implica la renuncia de la persona de continuar con el procedimiento.

En los casos de desistimiento, la persona interesada no puede volver a plantear, igual pretensión, en otro procedimiento con el mismo objeto y causa, por lo que, de cierta manera, la adopción del desistimiento genera el efecto de cosa juzgada en materia administrativa al impedir que la persona cuando ha desistido previamente, pueda con posterioridad presentar una nueva solicitud o reclamo con igual objeto y causa del anteriormente presentado.

El desistimiento puede presentarse por cualquier medio sea de forma verbal o escrita siempre que de aquello quede constancia en el expediente, además, puede ser deducido en cualquier momento del procedimiento antes de que se notifique el acto administrativo resolutivo.

(31) MONROY, Juan, *Jurisprudencia comentada, concepto de desistimiento*, Thémis: Lima 1969, 11.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Por su parte la administración pública en aquellos procedimientos que haya iniciado de oficio, podrá ordenar el archivo del procedimiento en caso de no encontrar mérito para la prosecución de causa administrativa, eso sí, se debe enfatizar que el archivo únicamente puede ser dispuesto en los supuestos y con los requisitos previstos en la ley.

El procedimiento administrativo también puede terminar por abandono, esto ocurre, cuando la persona interesada que impulso el inicio del procedimiento deja de proseguirlo o continuarlo durante determinado periodo de tiempo, así, la inactividad del administrado ocasiona el fin del procedimiento por expresa disposición de la Ley.

El abandono según la doctrina administrativa es una forma que pone fin al procedimiento y que consiste en que el administrado o particular demuestra inactividad o poco interés en la continuación del procedimiento administrativo y por dicha inactividad, pasado un tiempo determinado en la ley, la autoridad administrativa de oficio o a solicitud de parte, a través de una resolución; declara el abandono del procedimiento (32).

De acuerdo al Código Orgánico Administrativo, para que el procedimiento administrativo finalice por abandono se requiere que la persona interesada que inició el procedimiento deje de impulsarlo por al menos dos meses desde la última actuación. Cabe mencionar que el abandono no procede en los casos en que las administraciones públicas tengan pronunciamientos pendientes o que por el estado en que se encuentra el procedimiento no sea necesario el impulso de la persona interesada. Tampoco aplica el abandono cuando se trate de una resolución firme en la ejecución.

La caducidad es otra figura jurídica que pone fin al procedimiento administrativo y opera en aquel procedimiento que ha sido iniciado de oficio por la administración, cuando en dos meses contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, la autoridad pública no lo ha dictado, es decir la inacción de la administración pública por el tiempo previsto en la Ley finaliza el procedimiento.

Madariaga refiriéndose a la caducidad en el ámbito administrativo indica que es una sanción impuesta por el orden jurídico en vistas de resguardar el interés general de la colectividad, que sin lugar a dudas se encuentra comprometido en la ejecución de las actuaciones admitidas y facilitadas por un acto administrativo de efectos individuales. Si el titular de estas facultades no las ejerce dentro del tiempo previsto, debe la administración velar porque otro interesado pueda desarrollar la misma actividad lícita, en las mismas condiciones y con acceso a los mismos bienes de carácter público, generalmente escasos (33).

Aunque es poco común, el procedimiento administrativo puede llegar a su fin por una causa imprevista que ocasione la imposibilidad material de continuar con el procedimiento. La causa imprevista es aquella situación que siendo inesperada

(32) ANACLETO GUERRERO, Víctor, *Guía de Procedimientos Administrativos. Guía teórico-práctica para operadores y usuarios de la Administración Pública*, Editorial Gaceta Jurídica: Lima, 2003, 735.

(33) MADARIAGA, M, *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile: Santiago, 1993, 103.

por la administración impide la continuidad de procedimiento por la imposibilidad de llegar a resolverlo.

Finalmente, la legislación ecuatoriana prevé como forma para finalizar el procedimiento administrativo a la terminación convencional que consiste en el convenio suscrito entre la administración pública con la persona interesada. Este acuerdo será posible y aplicable a un procedimiento de naturaleza administrativa, siempre y cuando, verse sobre materias susceptibles de transacción y la ley lo permita.

3. EL CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TRAVÉS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76, numeral 7, literal m) reconoce y garantiza el derecho de las personas a recurrir el fallo o la resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos. En concordancia con la disposición constitucional, el artículo 173 de la norma ibídem, establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial.

Bajo este marco constitucional, se consagra el derecho de las personas para recurrir los actos administrativos con los cuales se sientan inconformes. Dicha impugnación, según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, puede realizarse tanto en sede administrativa como en sede judicial y su objeto consiste en impugnar la decisión de la autoridad pública contenida en un acto administrativo que ha sido dictado como consecuencia o resultado del procedimiento administrativo.

A este respecto, es importante enfatizar que la persona presuntamente afectada tiene la posibilidad de elegir si impugna el acto administrativo que le resulta gravoso ante los órganos de la función judicial o ante la máxima autoridad de misma administración pública que emitió el acto cuestionado. Cuando el recurrente elige activar directamente la vía judicial queda cerrada la posibilidad de impulsar la impugnación en la vía administrativa, por el contrario, si el impugnante elige recurrir a la vía administrativa mediante los recursos correspondientes, la activación de estos no impide que una vez resueltos, el recurrente pueda acudir a los órganos de la función judicial para impugnar las actuaciones administrativas.

En sede administrativa, el acto administrativo puede ser impugnado mediante recurso de apelación o recurso extraordinario de revisión. Realizando un análisis breve de estos recursos se puede sostener que el recurso de apelación se interpone dentro del término máximo de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, ante el órgano que lo dictó y su conocimiento corresponde a la máxima autoridad administrativa de la administración pública, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de un mes contado desde la fecha de su interposición. En la resolución del recurso de apelación la máxima autoridad de la administración pública de que se trate admitirá en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en la apelación, también puede ocurrir que se declare la inadmisión del recurso, cuando esta no cumpla con los requisitos exigidos para su interposición.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

En sede administrativa, cabe también, la interposición del recurso extraordinario de revisión que se diferencia del recurso de apelación, en tanto la revisión únicamente cabe formularla en contra de un acto administrativo ejecutoriado que ha causado estado. El recurso de revisión también se lo interpone ante el órgano que lo dictó y su conocimiento corresponde a la máxima autoridad administrativa de la administración pública, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de un mes contado desde la fecha de su interposición, pues en caso de que la autoridad pública no se haya pronunciado de manera expresa dentro de este término el recurso se entiende desestimado.

Como se indicó anteriormente, la activación de los recursos de apelación o revisión según corresponda, no impide que una vez que estos fueren resueltos, el recurrente pueda acudir a las autoridades judiciales e impugnar el acto administrativo en la vía judicial a través del proceso contencioso administrativo. La legislación de Ecuador prevé una amplia diversidad de acciones judiciales que se pueden interponer para impugnar los actos administrativos emanados por parte la administración pública. Dichas acciones se encuentran establecidas en el Código Orgánico General de Procesos y son las siguientes: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva, 2. La de anulación objetiva o por exceso de poder 3. La de lesividad y 4. Las acciones especiales.

3.1 LA ACCIÓN DE PLENA JURISDICCIÓN O SUBJETIVA

La acción de plena jurisdicción o subjetiva es un medio de impugnación para recurrir los actos administrativos que niegan o desconocen un derecho subjetivo que asiste al administrado o ciudadano, se activa por demanda y se interpone ante los órganos judiciales que resolverán la acción mediante sentencia, luego de agotar el procedimiento contencioso administrativo.

El Código Orgánico General de Procesos en el artículo 326, numeral 1 dispone que la acción de plena jurisdicción o subjetiva es la que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.

Partiendo de esta premisa jurídica, la doctrina menciona que en el proceso subjetivo o de plena jurisdicción la pretensión gira en torno a la tutela de un derecho subjetivo que el demandante alega se le ha negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo que se impugna. En este tipo de procesos, evidentemente, es exigencia ineludible que el actor invoque en su favor un derecho subjetivo, pues precisamente se trata de una vía procesal que tiende a su protección (34).

En términos parecidos, Jesús González manifiesta que la acción subjetiva o de plena jurisdicción es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no solo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualiza-

(34) DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2014, 1104.

da, restaurando las cosas a su primitivo estado; es decir, que será necesario que desaparezca aquella situación derivada del acto que lesione los derechos o intereses legítimos a fin de restablecer el orden jurídico (35).

Finalmente, es pertinente hacer alusión a Herman Ordóñez que indica que el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo es uno de los mecanismos de control en el régimen democrático que nos ofrece el Estado social de derecho, a favor de toda persona que ha sufrido agravio por voluntad de la Función Administrativa, restableciendo los derechos vulnerados reconocidos por el ordenamiento jurídico y declarando al mismo tiempo la nulidad del acto transgredido» (36).

De lo expuesto, se desprende que la acción subjetiva o de plena jurisdicción es un mecanismo jurídico de impugnación para atacar los actos administrativos dictados por la administración y que vulneren un derecho subjetivo que asiste al ciudadano, derecho que se encuentra reconocido por la Constitución y la Ley. La existencia de este tipo de acciones busca garantizar la tutela de los derechos y corregir mediante la vía judicial los excesos en que habría podido incurrir la administración pública al emitir actos administrativos que lesionen derechos subjetivos.

3.2 LA ACCIÓN DE ANULACIÓN OBJETIVA O POR EXCESO DE PODER

La acción de anulación objetiva o por exceso de poder es un medio de impugnación de naturaleza judicial que se formula en contra de un acto administrativo cuando este ha violado una norma de derecho objetivo.

El artículo 326, numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos establece que la acción de anulación objetiva o por exceso de poder tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

Según Elena Duran este recurso puede interponerse por quien tenga interés aunque no haya sido afectado directamente su derecho subjetivo; las sentencias dictadas en estos litigios tienen efecto *erga omnes* (para todos los administrados afectados por la misma norma aunque no hubieran sido partes procesales) y la violación debe ser de una norma de derecho objetivo; de tal modo que al declarar su nulidad se restablece el equilibrio jurídico, por ello se dice que es un recurso contralor jurisdiccional de la legalidad que permite el restablecimiento de la ley. Según la doctrina, la anulación pretendida puede fundarse en: 1. Incompetencia, 2. Violación de la ley, 3. Vicios de forma, y, 4. Desviación del fin del acto (37).

El recurso de anulación u objetivo cabe contra un acto administrativo general, objetivo, normativo, abstracto y permanente, que regula un conglomerado indeterminado de sujetos de derecho, que entran en pugna con normas de mayor jerarquía

(35) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y otros, «El acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, en Constitución y Proceso», *Actas del Seminario Internacional de Derecho Procesal Constitución y Proceso llevado a cabo en el Campus de la Pontificia Universidad Católica del Perú entre el 22 y el 25 de septiembre de 2009* (Lima: Ara Editores, 2009), 276.

(36) JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, *La Justicia Administrativa*, Editora Grafimundo, Loja, 2003, 27.

(37) DURÁN, Elena, *Los recursos contencioso administrativos en el Ecuador*, Ediciones Aby-Yala: Quito, 2006, 28.

como son las legales (38). Este tipo de acciones procede cuando la administración pública dictó un acto administrativo que violenta el derecho objetivo, busca garantizar, por lo tanto, que las actuaciones de la administración se apeguen a lo dispuesto en la Ley.

3.3 LA ACCIÓN DE LESIVIDAD

La acción de lesividad es un medio de impugnación que asiste a la administración pública para acudir ante los órganos de la función judicial con el objeto de revocar un acto administrativo dictado por la misma administración que se encuentra en firme y que generó derechos subjetivos a favor del administrado.

En este sentido el Código Orgánico Administrativo señala que la acción de lesividad es la que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público. En concordancia con la norma jurídica, Elena Durán refiriéndose a la acción de lesividad manifiesta que procede esta acción cuando resulta imposible, en sede administrativa, revocar un acto administrativo, que se encuentra firme, y que generó derechos subjetivos, que están en ejecución, o han sido ejecutados (39).

Lo manifestado se complementa con las palabras del Doctor Aurelio Guaita, quien señala que lo decisivo en el proceso de lesividad, es que la demanda proceda del mismo sujeto público que dictó el acto impugnado» (40). Con lo cual se enfatiza la naturaleza de la acción de lesividad como un recurso asignado para que la propia administración pública, pueda comparecer ante los órganos de la Función Judicial y pretender la revocatoria de un acto firme que siendo contrario para el interés público ha generado un derecho subjetivo en favor del administrado.

A esto, Patricio Secaira añade que existen actos administrativos que no pueden ser revocados por el órgano público que los emitió en razón que sus efectos jurídicos creó derechos subjetivos a favor de un administrado. De esa manera, si el acto o resolución benefician al administrado los efectos de la decisión no están a disposición de la administración pública la cual no está en capacidad jurídica de ejercer la autotela (41).

De lo manifestado se desprende que existen actos administrativos que no pueden ser revocables por la propia administración y que afectan al interés público, para estas situaciones, el derecho administrativo instituye como solución jurídica al problema la acción de lesividad que consiste en la atribución legal que obliga al titular del órgano administrativo o a la máxima autoridad del ente público a emitir un nuevo acto administrativo por el cual le declara lesivo al interés público el acto o resolución que lo motiva y con ello acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

(38) Corte Suprema de Justicia, 1996, p. 1379.

(39) LOWENROSEN, Flavio, *Práctica de Derecho Administrativo*, Ediciones Jurídicas Argentina: Buenos Aires, 1968, 416.

(40) GUAITA, Aurelio, *El Proceso Administrativo de Lesividad*, Ediciones Bosch, Barcelona, 1998, 30.

(41) SECAIRA, Patricio, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Editorial Universitaria: Quito, 2007, 256.

Aguilar Andrade indica que órgano administrativo autor del acto, por regla general, no se encuentra autorizado a revocarlo, sobre todo cuando el acto revocatorio conlleva perjuicio o lesiona derechos de terceros, es así que la administración se restringe en su poder de autotutela, el cual le permite revocar actos administrativos y deberá recurrir a la figura jurídica de la lesividad que se encuentra en el ordenamiento jurídico (42).

4. ACCIONES ESPECIALES

Además de las acciones contenciosas administrativas citadas, el Código Orgánico General de Procesos establece las denominadas acciones especiales entre las cuales se encuentran: a. El silencio administrativo b. El pago por consignación cuando la o el consignador o consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República. c. La responsabilidad objetiva del Estado; d. La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado conforme con la ley. e. Las controversias en materia de contratación pública.

Las acciones especiales son aquellos recursos judiciales previstos por la ley para la impugnación de actos administrativos que causan daño al administrado o que poseen vicios de ilegalidad. La legislación ecuatoriana las califica como especiales por su importancia y trascendencia para garantizar la juridicidad de los actos administrativos, es decir, el apego irrestricto de las actuaciones de la administración pública al Derecho.

4.1 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado es responsable por los servicios públicos que presta a la ciudadanía, así como también, por los actos u omisiones que ejecuta en el ejercicio de una potestad pública; por lo tanto, tiene el deber de proveer servicios públicos de calidad con eficiencia y eficacia, además, le asiste la obligación de actuar con la debida diligencia en el ejercicio de la función administrativa en los actos que emita, pues si no procede de manera responsable y diligente, sus actuaciones podrían provocar daño material al administrado, generándose la responsabilidad de la administración pública por este hecho y el nacimiento de la obligación de reparación, a lo que se conoce en el derecho administrativo como responsabilidad extracontractual o patrimonial de la administración pública.

Enrique Barros acota que la responsabilidad extracontractual tiene por antecedente los deberes generales de cuidado que nos debemos recíprocamente en nuestra actividad susceptible de dañar a terceros. Por eso, la fuente de la responsabilidad contractual es la convención, mientras que en la extracontractual lo determinante es el derecho, que pone límites y establece consecuencias patrimo-

(42) AGUILAR ANDRADE, Juan Pablo, *La extinción de oficio de los actos administrativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, UASB: Quito, 2010, 7.

niales al ejercicio negligente de nuestra libertad (43). La responsabilidad extracontractual o patrimonial, por ende, tiene su fundamento en el Derecho, en razón que es la Ley la que establece los límites de la actuación de la administración pública; y, como consecuencia de su inobservancia prevé el establecimiento de responsabilidades, así como el deber de reparación ante el daño ocurrido.

En lo manifestado, concuerda Velásquez Posada que en breves términos sostiene que sin importar la expresión que se utilice para denominar la responsabilidad extracontractual en su sentido jurídico más pleno, siempre implica la obligación de reparar un daño causado a otro, sin que medie relación contractual entre ambos (44). Lo importante de la responsabilidad extracontractual es su función de prevención y reparación, pues previene que se cause un daño al administrado, advirtiendo a la administración que la falta de diligencia y cuidado en el ejercicio de su función puede generarle responsabilidad; y, repara el daño en la medida de lo posible, cuando se ha verificado que, producto de la acción u omisión proveniente de la autoridad pública se provocó un daño al administrado.

A fin de contextualizar los rasgos característicos en que se funda la responsabilidad extracontractual, Moreno Yáñez menciona que en el ejercicio de las tareas asignadas que vienen previstas en unos casos en la Constitución, pero en gran medida en las leyes; su inobservancia, la omisión, los actos materiales, la falta o mal funcionamiento del servicio público, conlleva vulneración de derechos de los ciudadanos y si esta vulneración trae aparejado un daño o perjuicio al particular que no está obligado a soportarlo, tendrá como efecto, la reparación, esto es, la indemnización por parte del Estado al ciudadano perjudicado. A lo expuesto se le denomina la responsabilidad extracontractual del Estado (45).

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano el fundamento de la responsabilidad extracontractual de la administración pública viene dado desde la propia Constitución de la República que en el artículo 233 establece con claridad y precisión que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. La disposición constitucional endosa responsabilidades a todos quienes, a través de su cargo, ejercen actividades por las cuales se exterioriza el poder y servicio público.

A nivel legal, la responsabilidad extracontractual se encuentra desarrollada por el Código Orgánico Administrativo que en su artículo 330 determina que las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial, responden por el daño debidamente calificado proveniente de sus actuaciones u omisiones, incluso cuando estas sean lícitas, siempre que el particular perjudicado no tenga la obligación jurídica de soportarlo.

El reconocimiento a nivel constitucional y legal de la responsabilidad en que puede incurrir la administración pública, significa una garantía para el ciudadano,

(43) BARROS BOURIE, Enrique, *Tratado de Responsabilidad Extracontractual*, Editorial Jurídica de Chile: Santiago, 2006, 20.

(44) VELÁSQUEZ POSADA, Obdulio, *Responsabilidad Civil Extracontractual*, Bogotá: Temis, S. A., 2015, 35.

(45) MORENO YANES, Jorge, «La responsabilidad extracontractual del estado en el Ecuador: las limitaciones en el marco jurídico», *Revista Iuris*: Cuenca, 2016, 108.

pues, por una parte, asegura que las entidades del sector público en el ejercicio de la potestad estatal tengan el mayor cuidado y apliquen la debida diligencia, a fin de tutelar los derechos subjetivos y los intereses legítimos de la ciudadanía, para evitar un daño e incurrir en responsabilidad; y, por otra parte, asegura al ciudadano, en caso de resultar afectado por las actuaciones de la administración pública, la posibilidad de demandar la reparación e indemnización al Estado por sus actos u omisiones.

Para que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado, el Código Orgánico Administrativo determina que se deben verificar las siguientes condiciones o requisitos: a. La falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación al que el particular tenga derecho. b. El daño calificado de conformidad con este Libro. c. La existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las administraciones públicas o el hecho dañoso que violente el derecho.

El Estado por mandato constitucional tiene a su cargo la provisión de servicios públicos a la ciudadanía, estos servicios, deben ser de calidad y prestados con eficiencia y eficacia. Cuando la entidad pública que por mandato legal tiene la obligación de proveer un servicio público a las personas no lo hace o lo presta de manera deficiente, y este actuar provoca un daño al ciudadano se verifica el primer requisito para hacer efectiva la responsabilidad del Estado.

En cuanto al daño calificado, el artículo 334 del Código Orgánico Administrativo lo define como aquel que la persona no tiene la obligación jurídica de soportar o que resulte de la violación del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas y se deriva específica e inmediatamente de la acción u omisión de las administraciones públicas, es decir el daño calificado versa respecto a todo menoscabo que experimente un individuo en su persona y bienes, la pérdida de un beneficio de índole material o moral, de orden patrimonial o extrapatrimonial (46).

Gonzales Pérez al tratar la responsabilidad menciona que el primer requisito para que nazca el derecho a la indemnización es que se hubiere producido una lesión en cualquiera de los bienes y derechos, que sea efectiva, evaluable económicamente e individualizada con relación a una persona o grupo de personas (47). A partir de lo expuesto, se debe sostener que el daño calificado es aquel perjuicio comprobado, provocado por la administración pública en contra del ciudadano, sin que exista una justificación o sustento que legitime recibirlo.

Es importante enfatizar que, como excepción, la responsabilidad del Estado no se hace efectiva, cuando los daños hayan sido causados por hechos o circunstancias imposibles de prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos. Sin embargo, pueden hacerse efectivas las prestaciones económicas que el ordenamiento jurídico pueda establecer para estos casos imprevistos.

(46) BARROS BOURIE, Enrique, *Tratado de Responsabilidad Extracontractual*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2006, 221.

(47) GONZALES PÉREZ, *Responsabilidad Patrimonial de la Administraciones Públicas*, Thomson Reuters: Pamplona, 2015, 365.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

El tercer requisito es el nexo causal que se refiere a la relación directa y comprobable que justifique que el daño al ciudadano fue provocado por un acto u omisión de la administración pública, es decir, debe probarse que el acto o la omisión son atribuibles a la actuación de la autoridad pública.

En caso de que se verifique la falta o deficiencia en la prestación de servicios públicos, el daño calificado y el nexo causal, se genera la obligación del Estado a reparar el daño producido por sus actos u omisiones, esta reparación según la legislación ecuatoriana puede ser de carácter patrimonial e incluso cuando las circunstancias del caso lo justifique una reparación no patrimonial.

Así pues, cuando el daño sea patrimonial, la reparación buscará la restitución de las cosas a su estado original o al más cercano al que se encontraban antes del haberse producido el daño, en caso de que esto no fuere posible, mediante la reparación pecuniaria en la que estará incluida la reparación por daños meramente morales, cuando corresponda.

Cuando el caso lo amerite, la administración pública podrá, dentro del ámbito de su competencia y con sujeción a los principios de legalidad e igualdad, establecer reparaciones no patrimoniales siempre que no afecten derechos de terceros ni generen erogaciones adicionales al Estado. Están fuera del ámbito de esta disposición, la reparación integral prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Luego de que se han verificado todos los requisitos y se ha determinado la responsabilidad de la administración pública, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, consagra el derecho de repetición que se puede formular en contra del servidor público responsable. El derecho de repetición consiste en la acción legal que asiste a las instituciones públicas para demandar la indemnización correspondiente al funcionario que producto de su falta de cuidado dictó un acto que causó daño al ciudadano.

El derecho de repetición está consagrado en la Constitución de la República que dispone en el artículo 11, numeral 9 que el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El derecho de repetición está ligado a la responsabilidad de la administración pública. La repetición busca determinar la responsabilidad de la o el funcionario que emitió el acto o la omisión que provocó el daño al administrado, pues una vez que la administración pública ha procedido a reparar los daños causados, tiene el derecho y la obligación de repetir en contra del servidor público responsable que debe asumir su responsabilidad por sus actos y responder ante la administración pública.

4.2 PERSPECTIVAS EVOLUTIVAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ECUADOR Y CONVERGENCIAS GLOBALES

El Código Orgánico Administrativo promulgado en Ecuador en el año 2016 cambió el paradigma en cuanto a la forma de ver y entender el derecho administrativo en el país. La nueva norma jurídica trajo consigo orden para la materia administrativa que, antes de su expedición, estaba dispersa en una infinidad de cuerpos legales, de tal manera que no existía uniformidad en las actuaciones de las diferentes instituciones del sector público, la cuales, dependían para ejercer su actividad jurídica y para llevar procedimientos administrativos de su propia ley, reglamento, estatuto u otra norma jurídica.

El Código Orgánico Administrativo surge como una suerte de garantía para los ciudadanos, en razón que al contener una normativa integral en asuntos administrativos dota de seguridad jurídica y certeza a la actuación del poder público. El establecimiento del procedimiento administrativo para todas las entidades que forman el sector público, el reconocimiento de acciones de impugnación tanto en sede administrativo como la vía judicial, así como también figuras jurídicas como la responsabilidad patrimonial de la administración, sin duda alguna, constituyen verdaderas garantías para el administrado que aseguran que las actuaciones del poder público se van a realizar conforme a derecho.

El desarrollo del derecho administrativo en Ecuador está encaminado a hacer de la administración pública un servicio eficiente y eficaz debidamente reglamentado y apegado a Derecho. Si bien en el Ecuador ya se cuenta con un cuerpo legal específico e integral en materia administrativa que aborda y desarrolla todas las cuestiones de índole administrativa para todos órganos que componen el sector público, existe el reto que esta norma no quede como letra muerta y pueda aplicarse en la realidad al cien por ciento, pues ocurre que, en la práctica, en la cultura jurídica ecuatoriana no se emplea esta norma, no al menos como debería, por ello los esfuerzos de las administraciones deben estar encaminadas a capacitar a sus funcionarios respecto de las disposiciones, principios y procedimientos que se establecen en Código Orgánico Administrativo, a fin de que lo plasmado en la norma se materialice en la realidad y se vea materializado en un beneficio para los administrados.

Ahora bien, a nivel mundial nos encontramos con la creciente globalización del planeta, la desaparición de las fronteras entre países y la creación de organismos supranacionales, lo que hace que el derecho administrativo camine por el mismo rumbo y sea necesaria la globalización del derecho administrativo, dando lugar a la aplicación de genuinos principios jurídico-administrativos, concebidos, alumbrados y madurados en el seno de los ordenamientos nacionales, a instancias de carácter supranacional.

A este propósito la doctrina señala que la idea en común que comparten todas las aproximaciones al Derecho Administrativo Global parte de constatar la existencia de una quiebra de la separación tradicional entre la esfera interna y la esfera externa de actuación de los Estados, representadas respectivamente por el Derecho

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Administrativo y el Derecho Internacional Público (48). Esta quiebra se corresponde, por un lado, con el denominado proceso de internacionalización del Derecho Administrativo, propiciada por la apertura de los Estados hacia el exterior y, por otro lado, por la creciente administrativización de las organizaciones supra y transnacionales, y que se concreta en la creciente relevancia y aplicación de los valores y principios propios del Derecho Administrativo más allá de las fronteras estatales.

La perspectiva del derecho administrativo desde un punto de vista global consiste en su internacionalización, debido a la apertura de las fronteras de los Estados hacia resto del mundo, el apareamiento reiterado de organismos con transcendencia supranacional que exigen de una normativa administrativa aplicable a las necesidades del mundo moderno y de la globalización.

(48) MERCÈ DARNACULLETA, Gardella, «El Derecho Administrativo Global», *Revista de Administración Pública*: Madrid, 2016, 16.